

第 2 章 草の根無償スキームの概要

第 2 章は、1989 年のスキーム開始から現代に至るまでの草の根無償の主な動向を節目ごとに整理し、無償資金協力における位置付けおよび一般プロジェクト無償との実施体制・方針上の違いなどを纏めた。

2.1 実績と動向

実績と動向

導入以来、「顔の見える援助」との国内外での評判から、草の根無償資金の規模は 1989 年度の案件数 95 件(予算3億円)から増加の一途をたどり、11 年後の 2000 年には実施対象国/地域数 117 カ国 2 地域、案件数 1,523 件(予算 85 億円)にまで拡大され、2001 年度予算では 100 億円が計上されている(右図参照)⁸。

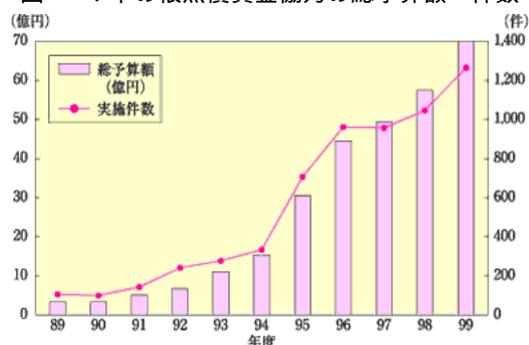
地域別実績⁹と動向を供与額から見ると、1995 年から 2000 年にかけてアジア・NIS 地域が常にトップで、アフリカがこれに続き、この2地域で 60%以上を占めている。96 年から草の根無償が開始された欧州は、1.8% から 97・98 年度の 2.3%、99 年度の 2.9%、2000 年度の 3.8%と確実にその割合が高まっている一方、アフリカ及び中近東の割合はやや減少傾向にある(右図参照)¹⁰。

分野別実績と動向を供与額から見ると、年度を越えて分野分布に余り変化が見られない。医療保健及び教育研究分野への支援割合は安定しており、2分野で常に供与額の 60%以上を占めている。1999 年から 2000 年にかけて医療保健の割合が減少気味で、「その他」の割合が増加している。「その他」は、災害対策や難民支援、地雷分野への支援の他、職業訓練や貧困対策などの活動を含んでおり、分野の多様化が視える¹¹。

無償資金協力における草の根無償の割合の増加

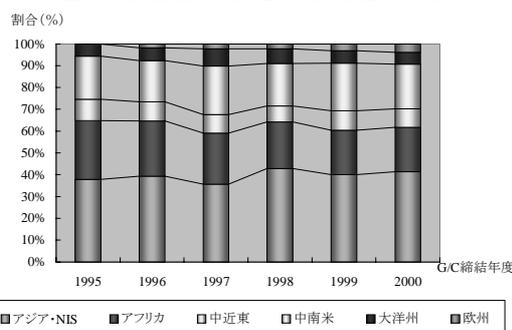
無償資金協力全体における草の根無償資金協力の割合を実績額で見ると、1998 年度では約 2,622 億円のうち 2.2%、99 年度では約 2,422 億円のうち 2.9%、2000 年度(予算)では約 2,405 億円のうち 3.3%を占めており、年々その実績額の割合が増加していることが分かる。件数では圧倒的な割合を占め、98 年度には 1,511 件中 1,064 件(約 70.4%)、99 年度には 1,670 件中 1,264 件(約 75.7%)を占めており、件数増加の傾向を表すとともに、開発支援においてこういった小規模な案件の需要が多いことを示唆している¹²。

図 2-1: 草の根無償資金協力の総予算額・件数



出所:「我が国の政府開発援助」(2000 年度版)

図 2-2: 実績額から見た地域別割合の推移



出所: 外務省提供資料

⁸ 数値は「我が国の政府開発援助(2000年度版)」及び外務省無償資金協力課提供資料(1989~2001年)より。

⁹ それぞれの地域の対象国数は2000年度ではアジア・NIS 23カ国・1地域、アフリカ 34カ国、中近東地域 9カ国・1地域、中南米 22カ国、大洋州 11カ国、欧州 7カ国となっている。

¹⁰ 数値は外務省無償資金協力課提供資料(1989~2001年)より。

¹¹ なお、国によって分野の分類の仕方に違いが見られ、例えば職業訓練案件は、「教育研究」や「その他」に分類される。分野別傾向の把握を正確にするため、実施前調査には個別案件の性格を的確に分類するなどの施策が必要と思われる。

¹² 数値は「我が国の政府開発援助(2000年度版)」及び外務省無償資金協力課提供資料より。

こうした伸びの背景には、開発途上国における地方分権化や政府と NGO の歩み寄りを受けた開発事業実施主体の多様化や、社会開発分野での協力ニーズの増加が、草の根無償資金協力の需要を一層高めていることがある。また、政治的に政府間の支援が困難とされる国あるいは「地域」に対する、人道的な観点から支援を可能にするスキームの必要性もあった。草の根無償資金スキームは、こういった需要の増加、多様化に対応するため、対象分野・種類の拡大や1件あたりの最大供与額の増額、間接費の導入などの制度的変更を加えて対応している(次節「2.2 実施体制」参照)。

日本の NGO への拠出の割合

草の根無償資金協力は開発途上国での多様な開発活動を支援対象としているため、直接的に日本の NGO 支援を目的とした制度ではないが、草の根無償資金による日本 NGO への拠出額は、近年増加傾向にある(右表参照)。特に、1994 年から 95 年にかけては飛躍的に増加し、全体に占める割合については多少の上下はあるものの 1992 年の 0.89%から 2000 年の 5.85%まで伸びている¹³。2000 年からは、外務本省での申請受付開始など、日本の NGO による本スキームへのアクセスを改善する施策も採られている。

表2-1:草の根無償資金協力実績に日本の NGO への拠出が占める割合(単位:百万円/件)

実施年度	日本 NGO への拠出額 (全体比:%)	日本 NGO 案件数 (全体比:%)
1992	6(0.89%)	2(0.88%)
1993	13(1.32%)	3(1.16%)
1994	37(2.48%)	5(1.51%)
1995	283(9.42%)	52(7.36%)
1996	312(6.95%)	48(4.95%)
1997	239(4.79%)	40(4.15%)
1998	219(3.85%)	42(3.95%)
1999	425(6.07%)	65(5.14%)
2000	496(5.85%)	69(4.53%)

出所:外務省提供資料より作成

2.2 実施体制

スキーム導入の背景とその目的

一般プロジェクト無償資金協力などの支援は、要請から実施に至るまで2~3年を要するなど、被援助国の要請に迅速に対応できない側面があった。また、日本が被援助国の中央政府を通じて行う支援は政府の開発政策立案とその実施体制の状況に左右され、その便益が草の根レベルに到達しなかったり、そのニーズに対応しきれていないという状況が認識されていた。草の根無償資金協カスキームは、こういった状況の反省を踏まえ、「小規模無償資金協力」として1989年度より32カ国を対象にスタートした。スキームの目指すところは、従来の政府間における無償資金協力では対応が困難であった比較的小規模な案件に対し、当該途上国の経済・社会状況等の諸事情に精通している日本の在外公館が迅速かつ的確に対応することにより、開発途上国の多様なニーズに応えることである。

実施の形態と支援対象

草の根無償資金協力は、日本の政府開発援助(ODA)において二国間援助のもとで実施され、一般無償資金協力の一形態(スキーム)として位置付けられる。他の一般無償資金協力と違い、政府間の交換公文(E/N)を通じた取り決めではなく、日本の在外公館が主体となり、支援を要請する団体との間で直接資金供与に関する契約(G/C)を締結する形で行われる。対象としているのは、施設建設・機材供与などハード面での支援を中心とした、草の根レベルで裨益効果のある経済社会開発案件で、中でも保健・医療、基礎教育、民生環境などのベーシックヒューマンニーズ(BHN)分野に重点が置かれている。また、本スキームは、緊急性をもった小規模な事業のニーズへの対応を想定しており、当該国の開発課題や他国・国際機関との援助調整などとの整合性に必ずしも縛られない。

¹³ 数値は外務省無償資金課提供資料。

本省と在外公館の分業体制

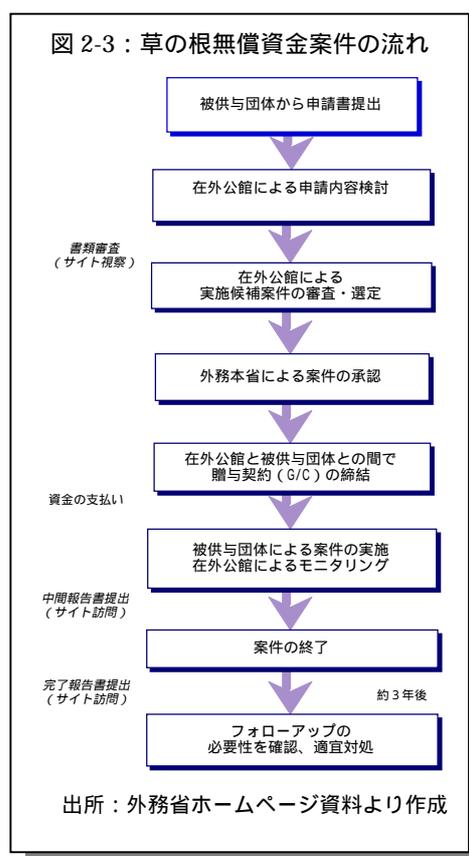
本省の無償資金協力課は、年度の初めに「実施方針」を発行し、大まかな方針、業務上の留意点、また、日米コモン・アジェンダなど特に留意する点などが含まれ、大枠のガイドラインを示す役割を果たしている。また、供与限度額が500万円以上の実施候補案件に関して承認を行い¹⁴、さらに供与限度額が1,000万円を超える案件に関しては財務省との協議の上、案件の承認をしている。具体的な案件発掘・審査の方法や支援計画の策定、業務実施方法については、現地での人脈、財務事情、人的体制、実績などの情報が豊富な在外公館に任されており、「実施方針」の指示に沿って各々が策定している。供与限度額が500万円以下かつ特定分野の案件については在外公館が実施の可否を決定できる¹⁵。

申請から承認までのプロセス

現地の諸事情に精通した在外公館がその選定の主体となること、支援候補案件の関連情報が適時入手可能であることなどの条件を利用して、申請から承認までのプロセスが簡略化され、所要時間が最小限に留められているのが草の根無償資金協力の最大の特徴であり、特長となっている。

基本的には、担当者による書類審査及び必要に応じて行われるプロジェクト・サイト視察などを通じて、実施候補案件が選定される。審査の際に検討される項目には、被供与団体候補の組織の適性、詳細・規模・プロジェクト実施から想定される社会的・経済的成果、プロジェクト承認による日本の外交的便益などがあるが、その項目や項目ごとの重点度は、駐在国の事情を鑑みて各国で柔軟に対応している。

各々の実施候補案件は、在外公館側で「請訓表¹⁶」に纏められ、本省の無償資金協力課に送付された後、無償資金協力課地域班国別担当が中心となって検討され、承認される。請訓表には、当該国の政治、社会、文化、歴史的背景及び、それらに照らした案件の位置付け、財務事情、裨益対象者、他ドナーとの重複の有無、日本の支援の顔としてのアピール度、被供与団体の信用度/信用性などの説明が記載されることとなっており、本省による承認時に参考とされる。なお、違う年度に同じ被供与団体が同じ継続プロジェクトで申請がある場合に関して特に規制は無く、案件として妥当であり、年度毎の予算の割り振りを考慮した上で、認めることができる。逆に、一度資金供与したプロジェクトが目標を達成することが重要視されるケースもある。



¹⁴ 実施候補案件として在外公館から本省に上がったもので否認されるケースは殆どなく、内容の一部変更を促すことによって対応がなされているため、案件の選定も在外公館の判断に拠る所が大きい。

¹⁵ G/C 締結（贈与契約締結）2週間前までに外務本省に決定事項として報告を行う形をとる。なお、外務本省が、その時点で不適格と判断しうる案件については、本省が該当案件の贈与契約を止めることができる。

¹⁶ 被供与団体から提出された申請書に基づき、支援候補案件の申請背景、案件の概要、被供与団体の略歴、供与項目のリスト、申請額などの情報を纏めたもの。

モニタリング・評価／フォローアップ活動

本省からは、査定の必要性、その方法やモニタリング・評価の実施、委託調査を行う際の留意点などについて指導している。被供与団体に課されるプロジェクトの進捗状況を記した2種の報告書を義務付けるほか、プロジェクト・サイトへの訪問を通じて、実施計画どおりか、目的に添っているか、今後の予定が適切かなどをチェックするよう指導している。

個別案件評価は2000年、2001年度の本評価の他に、在外公館評価の形式で1年あたり数十件ほど実施されているが、相対的に評価案件数は少なく、その評価手法も確立されていない状況である。また、横断的支援からの評価では、草の根無償支援案件が有識者評価、援助実施体制評価、国別評価などの対象になることがある。

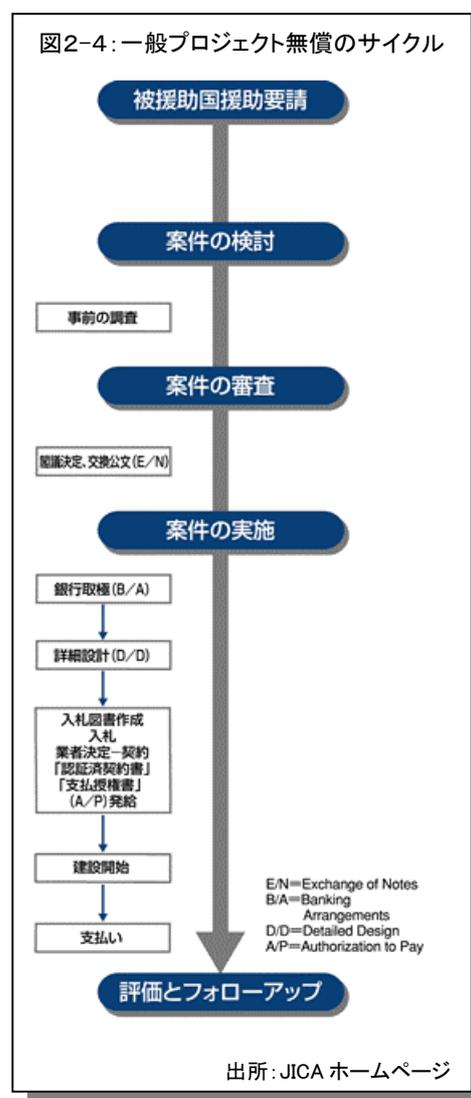
フォローアップ活動に関して、本省からは、3年程後に行うことや留意点等あれば本省の方に通達することを指示している。

草の根無償資金協力と一般無償資金協力

一般無償資金協力には、草の根無償の他、①一般プロジェクト無償、②債務救済無償、③ノン・プロジェクト無償（経済構造改善努力支援無償）、留学生支援無償がある。中でも一般プロジェクト無償の対象分野は、民生・環境改善、通信・運輸、医療・保健、教育・研究、農林業となっており、草の根無償の対象分野とほぼ同じである。施設などの建設や機材調達に必要な資金供与を行う点でも草の根無償資金と類似している（表2-2：草の根無償と一般プロジェクト無償の対比参照）。

一般プロジェクト無償は中長期的ビジョンをもった大規模な事業に対応し、政府間の交換公文に基づく支援の性格上、重点分野は相手国との協議のうえ決められ、相手国における開発上の課題や二国間関係などの政策、他ドナー支援との整合性や調整がより重視される。他方、草の根無償は緊急性をもった小規模な事業のニーズの他、政府レベルの事業では見落とされがちな、または対応の難しいニーズ、無償卒業国や政治的に不安定な国または「地域」において存在する BHN 分野のニーズへの対応を想定している点で、そのアプローチに基本的な違いが見られる。

上述のアプローチの違い、及び一件当たりの支援額及び対象案件の規模の違いから、実施体制にも大きな違いがある。案件のサイクル（右図参照）から違いを見ると、一般プロジェクト無償の場合、まず案件の検討段階において必ず個別案件に関し、援助受入国の開発課題との整合性や技術的妥当性を「検討」するために、日本から派遣された調査団が事前調査や基本設計調査を実施する点が挙げられる。この調査結果を基に日本側の政府部内で案件の審査がなされ、閣議の承認を経



て、採択が決定される。

案件の実施が日本の関係企業と相手国政府との契約のもと進められることも、草の根無償資金協力との大きな違いである。草の根無償支援の現地調達と違い、事業の規模と業務の煩雑さから相当量の事務作業が必要となるため、施設の建設や資機材の引き渡しが行われるよう必要となる業務をJICAが担当することに対応している。

こうして実現した援助物資・施設の投入による援助効果をより確実なものとするために、モニタリング・評価及びフォローアップ事業にも重点が置かれている。プロジェクト終了時、また終了して一定の期間を経たあとに、援助効果をチェックするために、通常外務省または JICA による「評価」が行われ、必要であれば資機材修理、応急対策工事など、援助効果を持続させるために必要なフォローアップ支援も提供している。

このように、一般プロジェクト無償はその投入の適正利用や得られる効果を確保・継続してゆくために、審査に先立つ事前の調査や実施、モニタリング、フォローアップに対し、顕著な労力と時間をかけており、案件の要請から採択まで通常2～3年かかることとなる。草の根無償スキームが、「足の速い援助」として緊急性を持った草の根のニーズに柔軟に対応できる特長を保持するために、審査や監理のプロセスを簡素化しているのとは対照的である。

表2-2: 草の根無償と一般プロジェクト無償の対比

比較項目	草の根無償	一般プロジェクト無償
援助先	NGO、地方政府、教育・医療機関	中央政府
供与額	原則上限 1,000 万円(最大供与額 5000 万円) * 但し、対地雷支援除去活動の場合には供与限度額を従来の原則 1,000 万円から 1 億円まで	大半は 1 件数億円程度以上
対象分野	草の根レベルで裨益効果のある経済社会開発プロジェクト。基礎生活分野(BHN)に該当するプロジェクト。民生・環境改善、貧困救済・所得向上、医療・保健、基礎教育。	民生・環境改善、通信・運輸、医療・保健、教育・研究、農林業
支出の根拠	在外公館と被供与団体との間の贈与契約(G/C)	我が国と被援助国間の交換公文(E/N: 政府間取決め)
支出対象品目	施設建設、機材供与、会議・セミナー開催経費、機材供与に伴う専門家雇用費等のソフト面における協力や間接費	施設などの建設や機材調達 供与された物資をより効果的に利用するためのソフトコンポーネント有
タイトの有無	無し。在外公館には、現地調達もしくは現地の輸入業者による調達を基本とするところもある	有り。先方政府が事業の施主となって、日本の関係企業と契約を締結
案件選定の主たる機関	在外公館(外務本省による承認が必要)	外務本省(閣議承認が必要)
案件形成の際に必要なプロセス	在外公館による申請書の審査	日本から派遣される調査団による事前調査、基本設計調査、及びE/N締結後の詳細設計調査
モニタリング・評価	2回の報告書(中間報告書、完了報告書提出) 国別、実施体制、有識者評価等の一部として、または在外公館評価調査などによる(必須ではない)	JICAによるモニタリング業務実施 各種評価調査
フォローアップ体制	フォローアップは義務化・制度化されていないが、3年程後に実施する旨指示がある	上記評価の結果に基づき必要であればフォローアップ事業を実施
要請から実施までの期間	数週間から数ヶ月間	通常 2~3 年間

出所： 外務省提供資料、ホームページ資料より作成

草の根無償資金協力スキームの変化

草の根無償資金協力スキームは、その導入以来、開発途上国の情勢や支援ニーズの変化・多様化に細かく対応しており、全体的、案件毎の規模拡充に加え、対応可能な案件の拡充や制度的な強化が実施されている(下表参照)。

草の根無償資金協力スキームの拡充及び多様化に伴い、その効率・効果的運用及び実施業務の補佐を目的とし、1996 年度から現地雇用による外部委託調査員の雇用が認められるようになって¹⁷。2001 年度から実施されているスキームの拡充に伴い、2,000 万円を超える案件または総額の3割以上の間接費を含む案件については、①事前審査時における在外担当官による被供与団体/サイト訪問の義務化、②間接費の分割支払い、③外部監査の義務化、④モニタリング時における在外担当官による被供与団体/サイト訪問の義務化、及び被供与団体による報告義務を3ヶ月毎へ増加、⑤事後評価の義務化など、プロジェクトの各段階で厳しい対応が要求されることとなっている¹⁸。

¹⁷ 今回見た 2 カ国においては、外部委託調査員は事前調査や案件形成、モニタリング関連の調査よりは館内業務が中心であった。

¹⁸ 外務省無償資金協力課提供資料

表 2-3：草の根無償資金協力スキーム実施体制の変化（抜粋）

	変更点	変更の内容	導入年度
支援対象の多様化	対象を「地域」に拡大	・ 「パレスチナ占領地」など政治的に不安定でありながら BHN 分野での支援を必要としている「地域」に支援を拡大	1993
	対人地雷草の根無償開始	・ 地雷除去、犠牲者支援、地雷回避教育、除去活動に係る人件費といった一連の対人地雷関連の活動を支援	1992
	マイクロクレジット原資支援開始	・ 貧困層向け小額・無担保で行うマイクロクレジットの原資を支援 ・ 現地でマイクロクレジットの実績を持つ NGO、信用組合等が対象	1999
	リサイクル草の根無償開始	・ 日本の NGO や地方公共団体による中古物資の贈与にあたりその輸送費を負担するもの	1999
	プログラム支援開始	・ 一定の開発効果をもつ複数のプロジェクトを含む継続的な活動を実施する団体を対象 ・ 各プロジェクトに直接係わる費用に加え、プログラム実施のための間接経費も支援	2001
供与額増額	最大供与額引上げ(1)	・ 対人地雷分野対象 ・ 最大供与額を2千万から1億円まで引上げ	2000
	最大供与額引上げ(2)	・ 全案件対象 ・ 1件あたりの最大供与額を2千万円から5千万円まで引上げ	2001
実施体制の強化	外部委託調査員の雇用	・ 草の根無償資金協力業務を実施する在外公館が対象 ・ 案件の発掘、事前調査、実施状況モニタリングの他、要請団体との協議調整、書類の整理、案件全体の進行状況の監理等の館内業務も含む	1997*
	間接費の導入	・ 全ての案件対象 ・ プロジェクト実施に必要な間接費支援を供与額内に含める ・ (→導入後支援該当項目が徐々に拡充されている)	1996
	外務本省(東京)で申請受付開始	・ 日本の NGO 対象 ・ 草の根無償の申請を外務本省で受付	2000
	申請手続き・条件の追加	・ 2,000 万円を超える案件または総額の3割以上の間接費を含む案件が対象 ・ 適正事業規模の設定を目的とした事前調査、会計監査、3 カ月毎の中間報告書提出、モニタリングを義務化 ・ 人件費用資金の分割供与を実施	2001

* 1996 年度に試験的に導入され、97 年度より本格的に導入された。

出所：外務省提供資料及びホームページ資料より作成